

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ МОЛОДЫХ
СЕМЕЙ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
специализации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код: 670

Екатеринбург 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»
Институт гуманитарного и социально-экономического образования
Кафедра права

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:

Заведующая кафедрой права

_____ А.А. Воронина

«_____» _____ 2017 г.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ МОЛОДЫХ
СЕМЕЙ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
профилизации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ВКР: 670

Исполнитель:

студент группы ПВД-401С _____ А.С. Зиновьева

Руководитель:

канд. фил. наук _____ О.В. Шмурыгина

Нормоконтролер:

ст. преподаватель _____ К.А. Игишев

Екатеринбург 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. МОЛОДАЯ СЕМЬЯ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ	6
2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЫХ СЕМЕЙ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ	16
Анализ правоприменительной практики по теме ВКР	40
Методическая разработка ВКР	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что изменения, которые происходят в последние годы в российском обществе, вызывают изменение его структуры, общественных процессов, формирование и развитие новых социальных связей. Эти перемены, протекающие во всех социальных институтах, способствуют построению гражданского общества в России, обуславливают преобразование системы таких важнейших институтов, как семья. Особенно это касается молодой семьи, которая представляет собой неустойчивый социальный субъект, находящийся в стадии становления и осуществляющий свою жизнедеятельность в постоянно изменяющемся социуме, что оказывает, зачастую, негативное воздействие на ее развитие и стабилизацию.

В обществе наблюдаются многие негативные явления, которые так или иначе обусловлены пока еще неэффективным выполнением семьей своих социальных функций. В качестве серьезных доводов, свидетельствующих о кризисе семьи как социального института и нарушении духовно-нравственной общности людей, являются высокий уровень разводов, учащение внутрисемейных конфликтов, жестокие формы их разрешения, многочисленные случаи проявления насилия и асоциального поведения детей. Это происходит на фоне снижающейся рождаемости, что может привести Россию к социально-демографической катастрофе, если государство не примет действенных мер по укреплению и стабилизации социального института семьи, особенно молодой.

Особенности молодой семьи обусловлены объективно недостаточным уровнем материальной обеспеченности, поскольку в большинстве своем молодые супруги еще не обладают высокой квалификацией и, в связи с этим, получают сравнительно низкую зарплату. Более половины из них живут за чертой бедности, что делает невозможным выполнение в полной мере ими репродуктивной и других социальных функций. Кроме того, молодая семья, как

правило, имеет малолетних детей, которым необходимы особая пища и одежда, забота об укреплении здоровья и своя система воспитания.

Специфика становления и функционирования молодой семьи требует особого подхода к решению ее проблем при реализации адресной поддержки. Государство должно гарантировать семье достижение уровня благосостояния, необходимого для ее самостоятельного существования, самообеспечения и саморазвития. Поэтому стратегической целью реализации адресной помощи в отношении молодой семьи является создание условий для ее становления и развития в качестве полноценного субъекта российского общества.

Объектом работы являются правоотношения, возникающие в сфере регулирования жилищной политики и реализации мер государственной поддержки в отношении молодых семей.

Предметом работы является комплекс федерального и регионального законодательства, общепризнанные нормы международного права, регламентирующие меры государственной поддержки в отношении молодых семей и основы жилищной политики России в целом, судебная практика.

Цель выпускной квалификационной работы – исследование, выявление и комплексный анализ наиболее важных, дискуссионных аспектов и разработка на основе данного анализа теоретических и практических положений, направленных на повышение эффективности правового регулирования государственной поддержки в отношении молодых семей.

Для реализации обозначенной цели определены **следующие задачи**: – проанализировать правовую категорию «молодая семья» и дать содержательную характеристику; – раскрыть проблемные вопросы содержания и реализации Федеральной целевой программы «Жилище» как основной государственной программы Российской Федерации в области жилищной политики; – определить место и роль, в рамках программы «Жилище», подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей», предусматривающей государственную поддержку в решении жилищной проблемы молодых семей, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий; – раскрыть

проблемные вопросы организационно-правовых основ материнского капитала как дополнительной меры государственной поддержки молодых семей; – исследовать вопросы выделения земельных участков для индивидуального жилищного строительства молодым семьям.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых-правоведов: С.И. Аскназия, М.И. Байтина, Ю.Г. Басина, И.Л. Брауде, Н.В. Витрука, В.В. Витрянского, О.С. Иоффе, П.В. Крашенникова, В.Н. Литовкина, Н.И. Матузова, А.В. Малько, А.И. Пергамент, Ю.К. Толстого, В.Ф. Чигира, Г.Ф. Шершеневича и др.; а также ученых, исследовавших проблемы обеспечения жильём отдельных категорий граждан, в том числе молодых семей: Р.А. Загидулин, А.В. Кудашкин, О.Г. Миролюбова, Л.М. Пчелинцева, П.И. Седугин, И.И. Семёнов, Н.Н. Тарусина, Т.В. Шершень и др.

Также большой вклад в исследование государственного регулирования жилищных отношений внесли В.П. Грибанов, А.Н. Кичихин, Н.Б. Марткович, П.И. Седугин, Н.А. Щербакова.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы – диалектический, анализа и синтеза, системный, логический, исторический и специальные юридические методы исследования – сравнительно-правовой метод.

Нормативную основу исследования составил комплекс федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, а также материалы судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, двух глав, двух параграфов, заключения и списка использованных источников.

1. МОЛОДАЯ СЕМЬЯ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

Семья – одна из важнейших категорий жилищного права, в то же время непосредственно жилищное законодательство традиционно не содержит определения этого понятия. Правоведы, как и многие социологи, считают совместное проживание лиц – элементом общности жизни, существенным признаком семьи как малой социальной группы¹. В трудах ученых семья определяется, как 1) малая социальная группа, основанная на родственных связях и регулирующая отношения между супругами, родителями и детьми, а также ближайшими родственниками, отличающаяся совместным ведением домашнего хозяйства², 2) относительно постоянная группа людей, объединенных общими предками, которые живут вместе, образуют экономическую ячейку, и старшие берут на себя ответственность за младших³, 3) группа, ведущая домохозяйство (совместный быт, проживание и ведение хозяйства)⁴. Также в науке довольно распространенной точкой зрения является позиция о невозможности формулирования легального определения семьи, единого для всех отраслей права, поскольку понятие «член семьи» вариативно для различных отраслей и институтов права и законодательства⁵.

Тем не менее, жилищное законодательство оперирует понятиями «семья» и «член семьи», например в ст. 31 ЖК РФ (члены семьи собственника жилого помещения), ст. 49, 51 ЖК (нормы, регулирующие порядок принятия на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий), ст. 69–72, 76, 80–83, 85, 88–91 ЖК (члены семьи нанимателя), ст. 126, 128, 131, 133 (члены семьи члена жилищного кооператива), в ст. 159 ЖК, регулирующей предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, используются

¹ *Миролюбова О.Г.* Право семьи на жилище: учебное пособие. М.: Проспект, 2016. С. 36 – 37.

² *Социология / Под ред. В.Н. Лавриненко.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 214.

³ *Яковлев А.М.* Социальная структура общества и право. М.: Норма, 2009. С. 196.

⁴ *Кравченко А.И.* Социология. М.: Проспект, 2014. С. 275.

⁵ *Антокольская М.В.* Семейное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. С. 8; *Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 3 / под ред. А.П. Сергеева.* М.: ТК Велби, 2010. С. 370–374; *Ильина О.Ю.* Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. М.: Городец, 2007. С. 119.– 407 с.

понятия «совокупный доход семьи», «среднедушевой доход семьи». А в нормативно-правовых актах различных уровней, регулирующих порядок предоставления субсидий на приобретение или строительство жилья молодым или многодетным семьям, понятие «семьи» является базовым.

Многие проблемы, которые связаны с жизнедеятельностью молодой семьи как одного из видов современной российской семьи, нуждающегося в особой социальной и правовой защите, вызывают в современном российском обществе самый живой интерес. Отсюда отправным вопросом является определение понятия молодой семьи. Думается, что этот вопрос заслуживает особого внимания, причем в особом рассмотрении нуждаются юридические признаки молодой семьи, поскольку молодая семья требует особой правовой защиты и охраны. Чтобы государство могло реально оказать такую поддержку, важно знать, сколько вообще молодых семей существует в обществе в текущем или планируемом году, а для этого необходимо определить демографические, социальные и, разумеется, юридические критерии, позволяющие отнести конкретную семью к числу молодых семей.

Хотя категория «молодая семья» давно и прочно укоренилась в социологической, педагогической, демографической и правовой литературе, её происхождение связано с понятием: «молодожены». Кстати, именно так обозначалась молодая семья ещё в союзном Постановлении «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» от 22.01.1981 г.¹, в котором с учетом сложившейся в республиках, областях, автономных областях и автономных округах СССР демографической ситуации, указывалось, что регионы должны были установить порядок обеспечения молодоженов при вступлении в брак как минимум комнатой, а при рождении первого ребенка – отдельной квартирой. При этом молодоженами признавались лица, вступившие в первый брак, если один из супругов не достиг ещё 30-летнего возраста. С течением времени данные критерии, применяемые уже к выражению «молодая семья», применялись в законодательстве и в иных

¹ СП СССР. 1981. № 13. Ст. 75.

источниках, когда речь шла о других мерах государственной помощи молодой семье, в частности о выделении комнат в семейных общежитиях и предоставлении кредитов на обзаведение домашним хозяйством⁶.

В дальнейшем от общего понятия «молодая семья» обособилась категория «студенческая семья», уже в состав которой входили лица, вступившие в первый брак, если одно из них обучается в высшем или среднем учебном заведении по очной форме и не достигло возраста 30 лет.

Подчеркнём что понятия «молодожены» и «молодая семья» не должны расцениваться как синонимы. В собственном смысле слова «молодожены» – это лица молодого возраста, вступившие в брак впервые, хотя в обыденной жизни и в литературе это понятие приобрело весьма широкое значение: молодоженами называют любых новобрачных, независимо от возраста и от того, в какой по счету брак они вступают.

С другой стороны, если исходить из того, что брак сам по себе – еще не семья, а лишь её основа и заключается именно с целью создания семьи, то до рождения ребенка лиц, вступивших в первый брак (молодоженов), еще нельзя называть молодой семьей. Если же формулировать существенные признаки молодой семьи, раскрывающие ее понятие, из чисто демографических данных (возраст, пол), тогда к числу молодых семей можно отнести любые их типы: неполную семью, материнскую семью, семью с детьми-инвалидами и отчасти многодетную семью с тремя и более детьми. Однако наряду с общей системой мер по государственной охране, защите и поддержке семьи для каждого типа семей с учетом специфики ее статуса и обусловленных проблем необходим комплекс особых мер поддержки и помощи. Например, как многодетная семья после рождения третьего и последующих детей, так и молодая семья в самом начале своего существования, могут нуждаться в денежных средствах и испытывать материальные затруднения. Но весьма существенное различие состоит в том, что многодетной семье в части материальной поддержки

⁶Белогорская Е.М. Государственная помощь семье в СССР. М.: ВЮЗИ, 1983. С. 24; Седугин П.И. Право на жилище в СССР. М.: Юридическая литература, 1983. С. 18.

необходимы субсидии, субвенции, надбавки к заработной плате, пособия на детей и т.п., что не предполагает возврата полученной помощи (тем более что в условиях жизни многодетной семьи в современной России это вообще неоправданно нравственно и вряд ли возможно экономически).

Что же касательно молодой семьи, то ей необходимы, скорее, долгосрочные кредиты на условиях возвратности, которые одновременно выступают в качестве стимулов к повышению рождаемости, потому что могут погашаться при рождении каждого последующего ребенка. Другими словами, ее нуждаемость в материальной поддержке носит относительно временный характер. Между государством и молодой семьей устанавливаются особые отношения эквивалентности, которые в современных условиях носят название «социальный кредит» («социальный заем»). Довольно условной социальной «обязанностью» молодой семьи является рождение детей, при невыполнении которого кредит возвращается в полном объеме, независимо от причин.

Однако, для того чтобы такая помощь молодой семье носила прежде всего социальный характер, хотя и своеобразный «возмездный», необходимо предусматривать и важно учитывать в кредитных договорах ряд условий.

Первое. Кредит не должен быть принудительной мерой к рождению детей в молодой семье, а отсутствие в семье детей не должно влечь для семьи ответственность «независимо от вины» и рассматриваться как нарушение условий договора. Отсюда кредит изначально должен быть беспроцентным, либо процентная ставка не должна расцениваться как своеобразная «санкция за бездетность». То есть рождение детей не должно превращаться в юридическую обязанность, за ненадлежащее исполнение или неисполнение которой наступает ретроспективная юридическая ответственность.

Второе. Погашаемые части кредита в связи с рождением детей должны быть таким образом распределены, чтобы планирование семьи было ее собственным делом, а не кредитора; с другой стороны, в кредитных договорах необходимо отражать заинтересованность государства в улучшении демографической ситуации. При этом следует учитывать и возможности

государства в дальнейшем обеспечить подрастающих детей местами в дошкольных детских учреждениях с тем, чтобы ни у кого из супругов не были «связаны руки» и семья могла бы создавать для себя достаточную материальную базу. Полагаем, что всего этого можно достигнуть, установив в качестве общего правила полное погашение кредита при рождении третьего ребенка; но исходя из возможностей отдельных регионов страны в части реального обеспечения семей местами в детских учреждениях следует разрешить субъектам Федерации законодательно предусматривать возможность погашения кредита в полном объеме после рождения второго ребенка. Думается, что предоставление региональным органам власти такого права полностью соответствует и положениям о совместном ведении РФ и субъектов РФ, установленным Конституцией России (ст. 72), и не входит в противоречие со ст. 71 Конституции, так как предоставление различным группам населения различных преимуществ и льгот выходит за рамки гражданско-правового регулирования общественных отношений.

Третье. Максимальные сроки возврата кредита при малодетности или бездетности семьи должны совпадать и со сроками окончания периода, в течение которого семья способна выполнять репродуктивную функцию. Конечно, эти сроки могут быть различными в зависимости от возраста лиц, обратившихся за предоставлением кредита. Так, для 18 – 20 летних лиц эти сроки могут быть равны 25 годам, в то время как лица, вступившие в брак впервые в 30 летнем возрасте, реально могут рассчитывать на рождение детей лишь в течение 15 лет. Считаем, что сложнее решить вопрос о целесообразности и возможности предоставления кредитов несовершеннолетним супругам, вступившим в брак до достижения 18 летнего возраста. Если брак заключен лицами 14 – 16 лет, что предусмотрено практически всеми законами субъектов Федерации, то максимальные сроки возврата кредита увеличиваются до 30 лет. Представляется, что такая черта кредитного договора, как обеспеченность возврата кредита, должна быть присуща и договорам о предоставлении молодой семье социального кредита,

который, как и любой другой, должен предоставляться лицам, имеющим реальные источники доходов (самостоятельный заработок), что для несовершеннолетних является скорее исключением, чем правилом. Понятно, что существует возможность заключения договора поручительства с родителями, иными близкими родственниками или взрослыми друзьями несовершеннолетних супругов. Итак, нельзя отрицать категорически возможность предоставления молодой семье социального кредита, созданной путем заключения брака несовершеннолетними, так как это являлось бы дискриминационной мерой в отношении лиц, обладающих в связи со вступлением в брак полной гражданской дееспособностью, а также в силу возраста – частичной трудовой право- и дееспособностью. Поэтому данный вопрос следует решать с учетом конкретной ситуации.

Таким образом, на примере некоторых отношений, складывающихся в процессе жизнедеятельности молодой семьи, доказано, что каждый тип семьи должен характеризоваться не только демографическими, но и юридическими признаками, которые могут меняться с учетом изменений государственной семейной политики, обусловленных усилением или ослаблением экономики государства, улучшением или ухудшением демографической ситуации и иными экономическими, социальными и даже политическими факторами.

Перейдём к вопросу об юридических признаках молодой семьи и о включении некоторых в число существенных признаков, раскрывающих понятие молодой семьи. Если исходить из постулата, что основой семьи является брак, то его наличие представляется необходимым юридическим признаком молодой семьи. Давая характеристику этому признаку, нельзя сбрасывать со счета факт совместного проживания многих молодых людей без регистрации брака, в том числе и после рождения детей. На этом основании все больше сторонников признания юридической силы за так называемыми фактическими браками. Немало адептов такой позиции и среди представителей науки семейного права, практических работников. Так, Е.А.Чефранова предлагает признавать за «квазибрачными» отношениями юридическую силу и

разрешить заключать брачный договор лицам, не оформившим брак в органах загса¹. Причем, данная позиция не одинока и у нее есть свои сторонники среди известных ученых в области семейного права.

Но, справедливости ради заметим, что подобные предложения касаются возникновения из фактического брака отдельных семейных отношений частноправового характера: соглашения об уплате алиментов, брачного договора. Конкретно в нашем случае речь идет о публичных правоотношениях, в которых признание юридической силы за так называемыми фактическими (или гражданскими) браками представляется неприемлемым. Отсюда, не случайно государство, признавая юридическую силу за подобными союзами в течение более 17 лет (с 01.01.1927 г. по 08.07.1944 г.), в дальнейшем отказалось от этого, и не только ввиду трудностей, связанных с военными действиями, и до сих пор последовательно придерживается этой позиции, которая представляется вполне оправданной, особенно в публичных правоотношениях с участием семьи. В связи со сказанным нелишне заметить, что факт наличия брака влияет существенно на характер юридической обязанности по возврату предоставленного семье социального кредита: в силу ст. 45 Семейного кодекса РФ² супруги отвечают по общим долгам солидарно, в то время как лица, проживающие одной семьей без регистрации брака, несут долевую ответственность. Хотя нормы, закрепляющие это положение, являются частноправовыми, поскольку социальный кредит предоставляется определенным банком как юридическим лицом – коммерческой организацией, в них в значительной степени присутствуют публично-правовые начала в силу социального характера указанной меры государства по помощи семье.

Таким образом, одним из существенных признаков, включаемых в понятие молодой семьи, должен быть признан факт наличия брака, зарегистрированного в органах загс. Юридическое значение придается также другому факту: для лиц, вступивших в брак, этот брак должен быть первым. В

¹ Чефранова Е.А. Механизм правового регулирования имущественных отношений супругов в Российской Федерации: Автореф. докт. дис. М., 2007. С. 13.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 2016. № 1 (часть I). Ст. 77.

связи с этим возникает достаточно важный практический вопрос: должен ли брак быть первым для обоих супругов или только для одного из них, в частности для того, кто не достиг возраста 35 (с 2008 г.) лет?

Вряд ли для решения этого вопроса найдутся какие-либо неопровержимые научные обоснования, для любого ответа на него можно привести аргументов и «за» и «против». Конечно, известную ясность в его решение могла бы внести правоприменительная практика как критерий истинности. Речь идет о практике применения названного выше Постановления СССР от 22.01.1981 г. Поскольку, порядок обеспечения молодоженов комнатой, а при рождении первого ребенка – отдельной квартирой согласно данному документу устанавливался на уровне регионов, то в различных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений этот вопрос решался по-разному, а в некоторых из них он вообще не решался, так как обязанность по обеспечению молодоженов жилыми помещениями на них прямо не возлагалась; вслед за указанным Постановлением в Примерных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР от 31 июля 1984 г.¹, административно-территориальные единицы наделялись правом предусматривать уже в своих правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений решать этот вопрос также с учетом демографической ситуации и уровня обеспеченности населения жильем.

Таким образом, поскольку ни наука, ни правоприменительная практика не могут предложить обоснованного решения вопроса, оно целиком «лежит на плечах» законодателя. Если руководствоваться соображениями гуманности и необходимости скорейшего улучшения демографической ситуации, то представляется, что для включения супружеской пары в число молодых семей достаточно, чтобы брак был первым хотя бы для одного из супругов.

¹ Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1984. № 14. Ст. 1128.

Наконец, пристального внимания заслуживает вопрос о временных рамках, в течение которых сохраняется правовой статус молодой семьи. Хотя ранее и отмечалось, что заключение брака (в смысле чистоты терминов, употребляемых в социологии, демографии и юриспруденции) – еще не семья, тем не менее при определении начального момента действия правового статуса молодой семьи следует необходимо исходить из того, что для такой семьи основной целью заключения брака предполагается рождение детей. Поэтому представляется вполне оправданным «пожертвовать» чистотой понятий (терминов) и определить, что молодая семья возникает с момента заключения брака. Рождение первого ребенка – это уже этап ее развития, с которым связано частичное погашение социального кредита, а не его предоставление. Иное решение видится абсурдным: ведь еще до рождения ребенка семья озабочена вопросами обзаведения жильем, домашним хозяйством, для чего как раз и нужна материальная поддержка.

Что же касается момента прекращения правового статуса молодой семьи, то таким моментом должно быть истечение пятилетнего срока с момента заключения брака. Это соображение основано на широко известных научных данных о том, что, как правило, в течение данного периода проходит процесс адаптации супругов друг к другу, накапливается жизненный опыт, в том числе опыт организации быта; в этот период приобретается хотя бы необходимое для жизни имущество. При рациональном планировании семьи в течение 5 лет может родиться два ребенка, а значит, может быть погашена основная часть кредита. Кстати, как раз на этот период приходится первый «пик» разводов.

Конечно, приведенные доводы нельзя считать универсальными и неопровержимыми, пригодными для любой семьи и в любых условиях. Но понятно, что бесконечно продолжаться действие правового статуса молодой семьи также не может, поэтому позиция законодателя в данном вопросе должна быть определенной и четкой. Итак, категория «молодая семья» учитывает возраст супругов лишь в момент ее создания, но не в момент прекращения и перехода в так называемую «среднюю» семью, так как к этому моменту

супруги могут по возрасту оставаться молодыми (в возрасте 23 лет и моложе). Из этого общего правила должно быть предусмотрено исключение: действие правового статуса молодой семьи сохраняется до момента предоставления тех льгот и преимуществ, на которые она вправе была рассчитывать, но они не были ей предоставлены в течение установленного законом срока действия статуса молодой семьи. В противном случае у органов и должностных лиц, ответственных за поддержку молодой семьи, может возникнуть желание в целях экономии государственных средств отсрочивать предоставление семье соответствующих льгот до истечения указанного срока. Поэтому, в период действия данного правового статуса, если молодая семья заявила о желании получить конкретную поддержку, то в случае ее не предоставления по мотивам истечения срока она вправе требовать, но уже по суду, предоставления соответствующих льгот.

В заключение подчеркнем, что если государство и общество заинтересованы в быстрейшем улучшении демографической ситуации, то необходима концентрация усилий со стороны, как законодателя, так и правоприменителей по разработке и принятию федерального закона об охране семьи, материнства, отцовства и детства, где было бы учтено то «общее» и «особенное», что необходимо для государственной охраны, поддержки и защиты семьи в целом и каждого ее типа в частности, включая характеристику правового статуса молодой семьи, закрепления ее понятия и сущностных признаков.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МОЛОДЫХ СЕМЕЙ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ

Конституция Российской Федерации¹ провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и закрепляет, что в стране обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7); каждому гарантируется право на жилище, условия для его осуществления создаются органами государственной власти и местного самоуправления (ч.ч. 1, 2 ст. 40).

Улучшение жилищных условий молодых семей – одна из важнейших задач, которая отражена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 г. До конца 2017 г. планируется дополнительно построить не менее 25 млн. кв.м жилья со всей социальной инфраструктурой, что позволит семьям со средним достатком улучшить жилищные условия².

Такая государственная программа направлена на создание условий для реализации гражданами их прав и обязанностей в сфере семейных отношений, в том числе предусматривает помощь молодым семьям в решении жилищной проблемы, а семьям, имеющим детей, – предоставление дополнительных мер государственной поддержки.

Как следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 08.07.2014 г. № 21-П, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства имеет особую значимость, следовательно, предполагает наличие правовых механизмов, обеспечивающих институту семьи эффективную защиту, адекватную целям социальной и экономической политики, направленной в том

¹ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237; Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

² Российская газета. 2013, 13 декабря. № 282.

числе на повышение рождаемости, как важной составляющей сохранения и развития многонационального народа России¹.

Жилищный вопрос для молодых семей актуален и в наше время. Большинство семей не имеет достаточных средств на приобретение собственного жилья, сомневается в необходимости участия в долевом строительстве и может надеяться только на помощь родителей и государства.

Отсутствие денежных средств на первоначальный взнос и высокие процентные ставки по кредиту не позволяют многим семьям рассчитывать на приобретение жилья в ипотеку, в связи с чем особую роль приобретают социальные выплаты на покупку или строительство жилья.

Во исполнение положений части 2 ст. 40 Конституции РФ, конкретизированных в ст. 2 Жилищного кодекса Российской Федерации² (далее – ЖК РФ), в целях формирования рынка доступного жилья экономического класса, а также выполнения государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, Постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 утверждена федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы³ (далее – программа).

В качестве составной части данной Программы утверждена также отдельная подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» (далее – подпрограмма), направленная на оказание государственной поддержки в решении жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, и предусматривающая для них возможность получения за счет бюджетных

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.07.2014 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности подпункта «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050) в связи с жалобой гражданки *Е.А. Дурягиной*» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 29. Ст. 4201.

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14; Российская газета. 2016, 30 декабря. № 298.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. Ст. 739; 2014. № 43. Ст. 5911.

ассигнований социальной выплаты на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома экономического класса, которую они вправе использовать наряду с привлечением собственных средств и дополнительных средств кредитных и других организаций.

Указанным Постановлением Правительства РФ утверждены Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (далее – Правила)¹. В соответствии с этими Правилами участником подпрограммы может быть молодая семья, признанная в установленном порядке нуждающейся в жилом помещении, в том числе имеющая одного и более детей, где один из супругов не является гражданином РФ, а также неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя, являющегося гражданином РФ, и одного и более детей, если возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье на день принятия органом исполнительной власти субъекта Федерации решения о включении молодой семьи – участника подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет, а также при наличии у семьи доходов, позволяющих получить кредит, либо иных денежных средств, достаточных для оплаты расчетной стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой социальной выплаты (п. 6).

Акцентируя внимание на возрастном критерии получения социальной выплаты в соответствии с указанными Правилами, следует отметить, что возраст кандидатов на получение субсидии не должен превышать 35 лет, и учитывается он не на момент признания молодой семьи участником подпрограммы, а на момент включения такой семьи в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом периоде. В соответствии с п. 21 Правил данный список формируется органом местного самоуправления, его форма определяется органом исполнительной власти субъекта Федерации.

¹ Приложение № 3 к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы.

Превышение каждым из супругов или одним из них возраста 35 лет до момента оформления списка претендентов на получение социальной выплаты препятствует их включению в данный список и лишает их права участвовать в целевой программе по категории «Молодая семья».

Так, решением Советского районного суда г. Орла от 24.12.2013 г. по делу № 2-2845 оставлены без удовлетворения иски Р.Ю. и Р.О. к администрации г. Орла, департаменту финансов и департаменту образования, молодежной политики и спорта Орловской области об обязанности включить их в список молодых семей для получения социальной выплаты.

Обращаясь в суд, истцы ссылались на то, что постановлением администрации г. Орла от 16.09.2008 г. их семья, состоящая из четырех человек, признана нуждающейся в улучшении жилищных условий, и решением муниципальной жилищной комиссии от 10.11.2008 г. включена в целевую программу, но социальная выплата не была предоставлена. В 2013 г. истцы обращались в администрацию г. Орла с заявлением о включении их в список молодых семей – участников подпрограммы, изъявивших желание получить социальную выплату в 2014 г., однако в этом им было отказано.

Суды первой и апелляционной инстанций признали отказ правомерным.

Как установлено, ко времени формирования списка молодых семей – участников подпрограммы на 2014 год истцу Р.О. исполнилось 36 лет, т.е. семья истцов перестала отвечать требованиям, установленным п. 6 Правил, а на момент рассмотрения спора список молодых семей – участников подпрограммы, изъявивших желание получить в 2014 г. социальную выплату, утвержден не был.

Таким образом, сам по себе факт признания молодой семьи участником подпрограммы не влечет безусловного возникновения права на получение социальной выплаты, поскольку молодая семья должна отвечать возрастному

критерию на весь период участия в подпрограмме, вплоть до включения в список претендентов¹.

Выводы судебных инстанций по данному делу не противоречат правовой позиции Верховного Суда РФ, изложенной в Определении от 26.12.2012 г. № 89-АПГ12-4².

В своем Определении Верховный Суд РФ счел необходимым указать, что в качестве основания для участия молодой семьи в подпрограмме федеральным законодательством предусмотрено наличие определенного возраста на день принятия органом исполнительной власти субъекта Федерации решения о включении молодой семьи – участника подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году; исключение молодой семьи из списка ее участников в случае отсутствия оснований для участия в этой подпрограмме не противоречит федеральному законодательству.

Вместе с тем, если молодая семья на момент включения в список участников подпрограммы, изъявивших желание получить социальную выплату в планируемом году, отвечала критериям, установленным Правилами, последующее исключение такой семьи из указанного списка до получения социальной выплаты по причине достижения одним из супругов возраста 36 лет законом не предусмотрено.

Чтобы стать участником программы, молодая семья должна признаваться нуждающейся в улучшении жилищных условий, т.е. быть принятой на учет в качестве таковой до 01.03.2005 г. Участниками программы могут стать также молодые семьи, признанные органами местного самоуправления по месту их постоянного жительства нуждающимися в жилых помещениях после 01.03.2005 г. по тем же основаниям, которые установлены ст. 51 ЖК РФ для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам

¹ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда № 33-398/2014 // URL: <http://oblsud.orl.sudrf.ru/>.

² Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2012 г. № 89-АПГ12-4 // URL: http://uristu.com/library/sud/verhsud_big_53553/.

социального найма, вне зависимости от того, поставлены ли они на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

В качестве критерия нуждаемости в улучшении жилищных условий установлена учетная норма площади жилого помещения – уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения для принятия их на жилищный учет¹. Для определения размера площади жилого помещения, приходящейся на долю каждого члена семьи заявителя, определяется суммарная площадь всех жилых помещений или их частей, в отношении которых кто-либо из членов семьи обладает самостоятельным правом пользования либо правом собственности, и делится на количество членов семьи (ч. 2 ст. 51 ЖК РФ). Учетная норма устанавливается органом местного самоуправления; размер такой нормы не может превышать размер нормы предоставления, установленной данным органом (ч. 5 ст. 50 ЖК РФ).

Как правило, на практике вопрос признания молодой семьи нуждающейся в улучшении жилищных условий не вызывает трудностей. Вместе с тем важно обратить внимание на следующие моменты.

В соответствии с п. 32 Правил, общая площадь приобретаемого жилого помещения в расчете на каждого члена молодой семьи, учтенного при расчете размера социальной выплаты, не может быть меньше учетной нормы общей площади жилого помещения, установленной органами местного самоуправления в целях принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в месте приобретения (строительства) жилья. Для приобретения жилого помещения молодые семьи – участники подпрограммы могут привлекать собственные средства, средства материнского (семейного) капитала, а также средства кредитов или займов, предоставляемых любыми организациями и (или) физическими лицами (пп. «е» п. 2 Правил).

Как показывает практика, основанием для отказа в выдаче свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения

¹ Жилищное право: учебник / Под ред. Г.Ф.Ручкиной. М.: Юстиция, 2017. С. 162, 168; Толстой Ю.К. Жилищное право. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. – С. 9.

или строительство индивидуального жилого дома может служить несоблюдение участниками программы требования п. 32 Правил, в случае если общая площадь приобретенного ими за счет заемных средств жилого помещения составляет менее учетной нормы площади жилого помещения на территории муниципального образования.

В Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14.10.2014 г. № 47-КГ14-8¹ изложена правовая позиция относительно неправомерности исключения молодой семьи из числа участников подпрограммы, в том числе в связи с изменением учетной нормы жилой площади для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях.

Постановлением Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 была утверждена федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы, содержащая подпрограмму «Обеспечение жильем молодых семей»².

Для выполнения указанной федеральной целевой программы Постановлением Правительства РФ от 13.05.2006 г. № 285 утверждены Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей»³, устанавливающие порядок предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья или строительство индивидуального жилого дома.

Вместе с тем подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 гг. практически идентична ранее утвержденной одноименной подпрограмме и базируется на принципах преемственности этой подпрограммы.

¹ Документ СПС «КонсультантПлюс» (не был опубликован)

² Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 (в ред. от 15.12.2010 г.) «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 39. Ст. 3770; 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7083.

³ Постановление Правительства РФ от 13.05.2006 г. № 285 (в ред. от 27.01.2009 г.) «Об утверждении Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 21. Ст. 2262; 2009. № 6. Ст. 737.

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы является уже продолжением федеральной целевой программы на 2002-2010 годы.

Итак, исходя из смысла и целей подпрограммы, принципа преемственности, лица, участвовавшие в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы и не получившие соответствующую социальную выплату, становятся участниками подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы» независимо от изменения учетной нормы жилой площади для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях.

В своем Определении от 14.10.2014 г. № 47-КГ14-8 Верховный Суд РФ указал, что государство, включая молодую семью в качестве участника подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» и признавая тем самым право такой семьи на получение социальной выплаты, взяло на себя определенное публично-правовое обязательство по ее социальной поддержке, что исключает произвольный отказ от него¹.

Еще одно обязательное условие для участия в подпрограмме – необходимость документального подтверждения доходов семьи, позволяющих получить и оплачивать кредит, либо наличия иных денежных средств, достаточных для оплаты средней стоимости жилья в части сверх предоставленной государством субсидии (п. 6 Правил).

Как может распорядиться социальной выплатой молодая семья?

В соответствии с программой и сложившейся практикой, социальная выплата может быть направлена на следующие цели: оплату цены договора купли-продажи жилого помещения или строительного подряда на строительство индивидуального жилого дома; осуществление платежа в счет уплаты паевого взноса, в случае если молодая семья или один из супругов в молодой семье является членом жилищного, жилищно-строительного,

¹ Определение Верховного Суда РФ от 14.10.2014 г. № 47-КГ14-8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

жилищного накопительного кооператива; уплату первоначального взноса при получении жилищного кредита, в том числе ипотечного, или жилищного займа на приобретение жилого помещения либо строительство индивидуального жилого дома; погашение основной суммы долга и уплату процентов по жилищным кредитам, в том числе ипотечным, или жилищным займам на приобретение жилого помещения либо строительство индивидуального жилого дома, полученным до 01.01.2011 г., за исключением иных процентов, штрафов и пеней за просрочку исполнения обязательств по этим кредитам или займам.

Приобретаемое жилое помещение (создаваемый объект индивидуального жилищного строительства) должно находиться на территории субъекта Федерации, где молодая семья подавала заявку на участие в подпрограмме.

Нельзя не сказать о проблеме, возникающей в случае, когда реализация молодой семьей права на получение субсидии по программе, направленной на оказание ей государственной поддержки в решении жилищной проблемы, ставится в зависимость от наличия и размера субсидий и бюджетных ассигнований, что зачастую приводит к затягиванию сроков, затруднениям при осуществлении молодой семьей права быть включенной в соответствующий список и может повлечь за собой утрату права на получение субсидии вследствие достижения супругами предельного возраста.

В практике судов встречаются также факты неоправданного бездействия органов исполнительной власти.

Например, решениями Советского районного суда г. Орла от 22.06.2014 г. по делу № 2-2413/2014 и от 25.06.2014 г. по делу № 2-2006/2014⁷ были удовлетворены требования истцов – участников подпрограммы об обязании администрации г. Орла предоставить социальные выплаты. Как установил суд, истцы являлись участниками долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей на 2011-2015 годы», что подтверждается

⁷ Решение Советского районного суда г. Орла от 22.06.2014 г. по делу № 2-2413/2014 // URL: <https://rospravosudie.com/court-orlovskij-oblastnoj-sud-orlovskaya-oblast-s/act-50575323/>; Решение Советского районного суда г. Орла от 25.06.2014 г. по делу № 2-2006/2014 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/QsPPmLAZsnLu/>.

свидетельствами о праве на получение социальных выплат на приобретение жилья, семьи истцов включены в список молодых семей – участников муниципальной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в городе на 2011-2015 годы». Истцами были заключены договоры купли-продажи квартир с использованием кредитных средств, по условиям которых часть денежных средств от цены договора уплачивается за счет средств социальной выплаты на приобретение жилья в течение пяти дней после регистрации перехода права собственности.

Организация работы по выдаче молодым семьям свидетельств о праве на получение социальной выплаты на приобретение жилья, а также перечисление средств социальных выплат на банковские счета истцов в счет оплаты части денежных средств от цены договоров купли-продажи входят в компетенцию администрации, которая и предоставила истцам право на получение социальной выплаты. В связи с обращением истцов в орган исполнительной власти с целью получения социальной выплаты им был дан ответ, согласно которому лимиты из средств областного бюджета на реализацию программы не доведены, и денежные выплаты будут перечислены после получения денежных средств. Однако по условиям программы срок действия свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья составляет 9 месяцев с даты его выдачи.

Вот при таких обстоятельствах бездействие администрации, выразившееся в том, что указанные средства своевременно не перечислены в счет уплаты части денежных средств от цены договора купли-продажи, и привело к нарушению прав истцов.

Вместе с тем широкая востребованность молодыми семьями социальной выплаты на приобретение или строительство жилья, распространение подпрограммы в регионах, в целом, свидетельствуют о необходимости ее продления после окончания срока действия.

Областная целевая программа «Жилье для молодой семьи» реализуется в Орловской области с 2004 г., а с 2006 г. проект входил в состав федеральной

целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг. Орловская область участвовала и в реализации программы «Жилище» на 2011-2015 гг.

За период с 2004 по 2012 гг. 2209 молодых семей в Орловской области стали участниками этой программы. В 2010 г. получателями социальной выплаты стали 168 молодых семей, 93 из них – с привлечением средств федерального бюджета. В 2011 г. список получателей социальной выплаты был сформирован для 180 молодых семей, из которых 125 семей – получатели выплаты с привлечением средств федерального бюджета¹.

Согласно статистическим данным, приведенным в Постановлении правительства Орловской области от 26.12.2014 г. № 426, по состоянию на 2014 г. на территории проживает более 210000 молодых граждан в возрасте до 35 лет и насчитывается более 14000 молодых семей, ежегодно в данной возрастной группе населения регистрируется более 9000 браков².

Поддержка молодых семей при решении жилищной проблемы является основой стабильности условий жизни для этой активной части населения, влияет на улучшение демографической ситуации в регионе. Молодой семье необходимо обеспечить такие условия жизнедеятельности, при которых она, опираясь на собственный потенциал, получая государственную стратегическую поддержку, станет способной самостоятельно реализовывать свои репродуктивные установки и социальные функции. Возможность решения жилищной проблемы, в том числе с привлечением средств ипотечного жилищного кредита, создаст для молодежи стимул к повышению качества трудовой деятельности, уровня квалификации в целях роста заработной платы. Созданные благоприятные условия потребуют от каждого молодого человека и его семьи мобильности, поиска новых нестандартных индивидуальных

¹ Постановление правительства Орловской области от 29.12.2012 г. № 520 «Об утверждении государственной программы Орловской области «Молодежь Орловщины на 2013-2020 годы» // URL: <http://orel-region.ru>.

² Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр» // URL: <http://orel-region.ru>.

вариантов построения своей жизни. Решение жилищной проблемы молодых граждан позволит сформировать экономически активный слой населения.

Ещё один важнейший вопрос – это выделение земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

В 2011 г. в России заработала программа бесплатного предоставления земельных участков молодым и многодетным семьям, действующая и сегодня. На ее основе разработаны отдельные региональные программы. Предоставить земельный участок молодой семье могут только при рождении третьего (или последующих) детей, при этом земельные участки предоставляются семьям бесплатно. Право получить земельные участки от государства предоставляется единожды, причем в равных долях на каждого члена семьи (в так называемую общую долевую собственность). Установлен размер земельного участка, который передается в собственность, – он не может превышать пятнадцати соток.

Распределением земельных участков занимаются органы местного самоуправления. Так, на поддержку уровня рождаемости были направлены меры по обеспечению жильем молодых и многодетных семей, предоставлению земельных участков многодетным семьям в рамках муниципальных программ города Мурманска. В 2014 г. свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья получили 144 молодые семьи, а также 13 многодетных семей. С использованием социальной выплаты улучшили свои жилищные условия 143 молодые семьи. Также в 2014 г. сформированы 112 земельных участков для предоставления на безвозмездной основе многодетным семьям¹.

Вместе с тем, в указанной выше программе имеется и минус – если в течение года после получения земельного участка от государства семья не

¹ Постановление Администрации города Мурманска от 16.11.2015 г. № 3156 «О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования город Мурманск на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, долгосрочном прогнозе социально-экономического развития муниципального образования город Мурманск до 2025 года» // Вечерний Мурманск. Спецвыпуск. 2015, 24 ноября. № 106.

осуществит на нем строительство, то местные власти могут пересмотреть заявление и вернуть землю в государственную собственность¹.

В настоящее время в субъектах Федерации сложились три модели правового регулирования общественных отношений, связанных с предоставлением молодым семьям, семьям имеющим трех и более детей, земельных участков. Чаще в субъектах Федерации предоставление земельных участков данной категории граждан регулируется в общих нормативных правовых актах о предоставлении земельных участков в собственность отдельным категориям граждан (Республика Башкортостан², Республика Коми³, Новгородская область⁴, Томская область⁵). В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются специальные законы, регулирующие порядок предоставления земельных участков гражданам, как являющимся участниками целевых программ по поддержке молодых семей, так и имеющим трех и более детей (Республика Кабардино-Балкария⁶, Амурская область⁷,

¹ Чернышев А.И. Проблемы государственного регулирования рынка недвижимости в России // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 7 – 10.

² Закон Республики Башкортостан от 05.01.2004 г. № 59-з (в ред. от 08.07.2016 г.) «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 4. Ст. 164; 2016. № 22. Ст. 1025.

³ Закон Республики Коми от 28.06.2005 г. № 59-РЗ (в ред. от 27.10.2016 г.) «О регулировании некоторых вопросов в области земельных отношений» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2006. № 2. Ст. 4210; 2016. № 18. Ст. 250.

⁴ Областной закон Новгородской области от 27.04.2015 г. № 763-ОЗ «О предоставлении земельных участков на территории Новгородской области» // Новгородские ведомости. – 2015, 30 апреля. № 18.

⁵ Закон Томской области от 09.07.2015 г. № 100-ОЗ (в ред. от 06.09.2016 г.) «О земельных отношениях в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2015. № 7/2. Ст. 127; 2016. № 10/1. Ст. 156.

⁶ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.12.2011 г. № 121-РЗ (в ред. от 24.04.2014 г.) «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Кабардино-Балкарской Республики и о внесении изменений в статьи 14 и 17 Земельного кодекса Кабардино-Балкарской Республики» // Официальная Кабардино-Балкария. 2011, 23 декабря. № 51; 2014, 30 апреля. № 7.

⁷ Закон Амурской области от 10.02.2015 г. № 489-ОЗ (в ред. от 11.11.2016 г.) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» // Амурская правда. 2015, 14 февраля. № 25; 2016, 15 ноября. 152.

Волгоградская область¹, Ярославская область²). Значительно реже в субъектах Федерации принимаются подзаконные нормативные правовые акты, регулирующего порядок получения земельных участков многодетными семьями (Новосибирская область³).

Итак, в большинстве случаев предоставление земельных участков молодым семьям и гражданам, имеющим трех и более детей, установлено непосредственно в законах субъекта Федерации, определяющих общий порядок предоставления земельных участков различным категориям граждан.

Изучив огромный массив регионального законодательства, можно с уверенностью сказать, что Федеральная программа «Молодая семья» действует на условиях, одинаковых во всех регионах России. Типичен пример Курской области. Так, субсидии молодым семьям из госбюджета выделяются на покупку или строительство жилья, в том числе и для оформления ипотеки. С 2013 г. программа изменена и не распространяется на старый жилой фонд. Размер помощи, выдаваемой за счет государства, достигает 30% от нормативной стоимости доступного жилья, площадью не больше 42 кв. м для семьи из двух человек, или 18 кв.м на каждого члена семьи, если ее состав более двух человек⁴.

Федеральная программа «Обеспечение жильем молодых семей» создавалась с расчетом действия на 2011–2015 гг. Она разрабатывалась по заказу Министерства регионального развития РФ. Будучи частью Федеральной

¹ Закон Волгоградской области от 14.07.2015 г. № 123-ОД (в ред. от 06.07.2016 г.) «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан бесплатно» // Волгоградская правда. 2015, 18 июля. № 123; 2016, 12 июля. № 127.

² Закон ЯО от 27.04.2007 г. № 22-з (в ред. от 10.10.2016 г.) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // Губернские вести. 2007, 3 мая. № 29;

³ Постановление правительства Новосибирской области от 22 ноября 2011 г. № 495-п «Об утверждении Порядка бесплатного предоставления в собственность граждан, имеющих трех и более детей, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена» // Советская Сибирь. – 2011, 29 ноября.

⁴ Программа «Молодая семья в городе Курск и Курской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://molodaja-semja.ru/programma-molodaya-semya-v-gorode-kursk-i-kurskoj-oblasti>.

программы «Жилище», подпрограмма нацелена на поддержку молодых семей, официально признанных нуждающимися в улучшении своих условий проживания. Планировалось, что около 200000 молодых семей будет легче купить жилье за счет участия в программе. Пока воспользовались своим правом на участие в данной программе лишь около 15000 – 17000 семей. Как правило, определяя граждан, имеющих трех и более детей, в качестве субъектов-получателей земельных участков, в законах субъектов РФ называется гражданин, воспитывающий трех и более детей, в т.ч. усыновленных детей.

Особенностью отличается дефиниция, установленная в Удмуртской Республике⁸, определяющая, что получателями земельного участка являются граждане, имеющие трех и более детей в возрасте до 18 лет и (или) до 23 лет, при условии обучения детей, достигших возраста 18 лет, в общеобразовательных (коррекционных) учреждениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, учреждениях начального, среднего, высшего профессионального образования по очной форме обучения, нуждающиеся в жилых помещениях и не имеющие ранее земельных участков.

Спецификой отличается практика регулирования данных общественных отношений в Пензенской области, где, наряду с законоположениями⁹, действует Приложение к закону – «Порядок предоставления бесплатно в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства». В соответствии с этим законом приобретение земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства в собственность молодой семьей и гражданами, имеющими трех и более детей,

⁸ Закон Удмуртской Республики от 16 декабря 2002 г. № 68-РЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных на территории Удмуртской Республики // Известия Удмуртской Республики. 2011, 29 ноября.

⁹ Закон Пензенской области от 7 апреля 2003 г. № 461-ЗПО «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2003. № 5.

осуществляется бесплатно в случае рождения (усыновления или удочерения) начиная с 01.01.2011 г. третьего ребенка или последующих детей при наличии совместно проживающих с ними двух несовершеннолетних детей. При этом в составе многодетной семьи не учитываются: дети, в отношении которых родители лишены родительских прав; дети, в отношении которых отменено усыновление (удочерение); дети, вступившие в брак до достижения возраста восемнадцати лет, также установлено подробное регулирование порядка предоставления участков. В субъектах Федерации действуют программы государственной поддержки молодых семей¹. Разные по названию, уровню принятия, процедуры регулирования, но, в целом, отражающие идеи заложенные федеральным законодателем.

С переходом на рыночные отношения в значительной степени снизился жизненный уровень населения России, ухудшилось материальное положение семей, имеющих детей. По оценкам экспертов численность населения России с 1993 года по 2010 год сократилась со 149 до 142 млн человек² (на 01.01.2016 г. – 146,520 млн человек)¹. В связи с этим принимаемые государством меры по повышению рождаемости представляются особенно актуальными. Для улучшения демографической политики Указом Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики России на период

¹ Указ Президента ЧР от 03.10.2011 г. № 87 (в ред. от 24.03.2014 г.) «О дополнительных мерах по государственной поддержке молодых семей в улучшении жилищных условий» // Вести Чувашии. 2011, 8 октября. № 40; 2014, 29 марта. 12; Постановление Правительства Ленинградской области от 10.06.2014 г. № 241 (в ред. от 10.03.2016 г.) «Об утверждении Положения о порядке и условиях реализации мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Ленинградской области на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» государственной программы Ленинградской области «Развитие сельского хозяйства Ленинградской области» // Вести. 2014, 18 июля. № 78; 2016, 14 марта. № 56; Постановление администрации Шушенского района Красноярского края от 21.10.2011 г. № 1116 (в ред. от 24.04.2013 г.) «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей» на 2012-2016 годы» // Ведомости. 2011, 24 октября. № 27.

² *Фиошин А.В.* Материнский (семейный) капитал: некоторые особенности судебной практики // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 2.

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // URL: <http://www.gks.ru>

до 2025 года, предусматривающая реализацию комплекса мер государственной помощи семьям с детьми².

В целях создания условий, обеспечивающих семьям, имеющим детей, достойную жизнь был принят Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»³ (далее – Закон № 256-ФЗ), предусматривающий условия и порядок предоставления материнского капитала.

Введение с 01.01.2007 г. материнского капитала направлено на стимулирование рождаемости в стране и укрепление института семьи. Материнский капитал как инструмент демографической политики государства призван отказаться от системы «один ребенок на семью». Как следствие, за 9 лет (2007-2015 гг.) число рождённых детей увеличилось на 470 тыс. или в 1,4 раза. В такой же мере возрос и общий коэффициент рождаемости. В 2006 г. общий коэффициент рождаемости составлял 10,3 на 1000 чел. насел., в 2015 г. – 14,3⁴.

Важно отметить, что за 2007 – 2015 гг. сертификаты на материнский капитал получили более 6,5 млн семей – это около 90% численности рожденных после 01.01.2007 г. вторых, третьих и последующих детей. За средствами сертификата обращалось 750 тыс. человек в год, поэтому расходы федерального бюджета составят в 2017 г. 324,2 млрд руб., в 2018 – 340,6 млрд руб.

Таким образом, одним из элементов многоаспектного механизма социальной поддержки семей, имеющих детей, является предоставление им возможности получить государственную поддержку за счет средств федерального бюджета в виде материнского (семейного) капитала в случае

² Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014 г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009; 2014. № 27. Ст. 3754.

³ Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 19; Российская газета. 2016, 30 декабря. № 298.

⁴ Демографический ежегодник России. 2015: Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 65, 91. 263 с.

рождения второго и последующих детей. Как следует из Закона № 256-ФЗ, такая возможность предоставляется родителю второго или последующих детей начиная с 01.01.2007 г., если ранее они не воспользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки (ст.ст. 3 и 5). Право на дополнительные меры государственной поддержки в виде материнского капитала подтверждается выданным Пенсионным фондом государственным сертификатом.

Направленную на создание условий, обеспечивающих семьям – участникам программы достойную жизнь, программу по прошествии 10-летней реализации можно признать едва ли не самой удачной из всех подобных социальных затей государства. Именно поэтому, в общем, ничего, кроме положительной оценки (впрочем, как и любая дополнительная социальная помощь населению), она не заслуживает. При этом практика ее применения свидетельствует о том, что она отнюдь не лишена недостатков и просчетов, уменьшающих эффективность и приводящих к неоднозначному пониманию ее регулятивных норм.

Согласно Закону № 256-ФЗ, средства материнского капитала могут направляться на три цели: получение образования ребенком (детьми), формирование накопительной части трудовой пенсии матерей, а также улучшение жилищных условий, причем как в полном объеме либо по частям, так и одновременно по нескольким направлениям (ч.ч. 3 и 4 ст. 7).

Настоящий параграф посвящен порядку распоряжения средствами материнского (семейного) капитала на цели именно улучшения жилищных условий молодой семьи, что является самым востребованным направлением реализации и в то же время, из-за многочисленных особенностей, самым проблемным из трех вариантов, предлагаемых законодателем.

Итак, согласно статье 10 Закона № 256-ФЗ, лицо, получившее государственный сертификат на материнский капитал, вправе использовать его на приобретение (строительство) жилого помещения, осуществляемое гражданами посредством совершения любых не противоречащих закону сделок

и участия в обязательствах (включая участие в долевом строительстве многоквартирного дома, в жилищных, жилищно-строительных и жилищных накопительных кооперативах), путем безналичного перечисления указанных средств организации, осуществляющей отчуждение (строительство) приобретаемого (строящегося) жилого помещения, либо физическому лицу, осуществляющему отчуждение приобретаемого жилого помещения, либо организации, в том числе кредитной, предоставившей по кредитному договору (договору займа) денежные средства на указанные цели, а в случае самостоятельного строительства (реконструкции) путем перечисления указанных средств на банковский счет лица, получившего сертификат.

Другими словами, материнский капитал можно использовать на основании сделки купли-продажи жилого помещения как за счет своих средств, так и заимствованных либо покупки строительных материалов, предназначенных для строительства или реконструкции жилого домовладения; сделки долевого участия в строительстве жилого помещения (переуступки прав по ней) либо участия в жилищных кооперативах, на основании которых у владельца сертификата после осуществления необходимых выплат возникнет право требовать передачи в собственность жилого помещения.

Действующие взаимосвязанные нормы законодательства позволяют не осуществлять финансирование за счет материнского капитала при использовании иных, нередко применяемых сегодня на рынке правовых конструкций приобретения жилья (как, например, предварительный договор, вексельные и заемные обязательства, договор простого товарищества). Это связано с тем, что приобретение гражданами жилых помещений посредством указанных моделей принято считать подменными схемами, что с позиции положений ст. 10 ГК РФ должно рассматриваться как обход закона с противоправной целью (интересно, что подобные формы приобретения недвижимости юридическими лицами вполне допустимы и не возбраняются правоприменителем).

Таким образом, материнский капитал является дополнительной мерой социальной поддержки семей, имеющих детей, которая предоставляется за счет средств федерального бюджета в случае рождения в семье (усыновления) второго и последующих детей в период с 01.01.2007 г. по 31.12.2016 г. в твердой сумме (которая ежегодно пересматривается с учетом роста инфляции и на 2015 год составляла 453 026 рублей) без учета возраста родителей и которая может быть использована, в частности, на улучшение жилищных условий, причем независимо от факта признания семьи нуждающейся в жилом помещении.

Все это дополняется закрепленным действующим законодательством обязательными требованиями при выборе варианта улучшения жилищных условий, которые нам предстоит рассмотреть:

приобретаемое с использованием средств материнского (семейного) капитала жилое помещение должно находиться только на территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 10 Закона № 256-ФЗ);

распоряжаться средствами материнского капитала можно не ранее чем по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) ребенка, которое явилось основанием для его выдачи (ч. 7 ст. 3 и ч. 6 ст. 7 Закона № 256-ФЗ);

жилое помещение, приобретенное (построенное, реконструированное) с использованием средств материнского капитала, оформляется в общую собственность родителей, детей (в том числе первого, второго, третьего ребенка и последующих детей) с определением размера долей по соглашению (п. 4 ст. 10 Закона № 256-ФЗ).

Если первое требование хоть как-то соотносится со здравым смыслом, то второе явно идет вразрез с ним. Очевидно, что установление в законе любого срока, замораживающего возможность распорядиться материнским капиталом, не отвечает его основным целям и тем самым не позволяет обеспечить своевременную государственную поддержку семьям, имеющим детей. Более того, при наличии у государства неограниченной ничем возможности вернуть от недобросовестных родителей, необоснованно обогатившихся, средства

материнского капитала, такое ограничение является, как нам представляется, неоправданным и избыточным.

Благо Законом № 256-ФЗ предусмотрено по крайней мере одно исключение (ч. 6.1 ст. 7): на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения законодательство устанавливает льготный режим – средства материнского капитала можно направить на них сразу же после получения сертификата.

Отдельного внимания заслуживает представленное нами заключительное требование законодателя об оформлении приобретенного жилья в общую собственность родителей и детей. Во исполнение этого предписания в Постановлении Правительства РФ от 12.12.2007 г. № 862¹, утверждающем Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий (далее – Правила), вне зависимости от оснований распоряжения материнским капиталом предусмотрена необходимость представления засвидетельствованного в установленном законодательством Российской Федерации порядке (на практике исключительно в нотариальном) письменного обязательства лица, получившего сертификат, в течение 6 месяцев после вступления во владение жилым помещением (либо с момента распоряжения материнским капиталом, если он направлен на погашение ранее выданных кредитов), приобретенным (построенным, реконструированным) с использованием средств материнского капитала, оформить его в общую собственность супругов и всех детей с определением размера долей по соглашению.

Исходя из этого, следует, что неоформление (или уклонение от оформления) жилого помещения в общую собственность супруга и детей в указанный в обязательстве период может являться основанием для признания

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 51. Ст. 6374; 2015. № 38. Ст. 5280.

сделки по приобретению такого помещения, в силу статей 168 и 422 ГК РФ¹, недействительной.

Реализуя данное законоположение, правоприменитель порой пренебрегает важнейшей оговоркой, связанной с порядком определения размера долей таких сособственников и интерпретирует его по-своему. Отдельные территориальные подразделения Пенсионного фонда, призванные реализовывать указанные дополнительные меры государственной поддержки, неофициально вынуждают лиц, обратившихся с заявлением о распоряжении сертификатом, представить письменное обязательство с указанием размера доли, подлежащей передаче детям. Так, Верховный суд Республики Башкортостан своим Определением от 12.08.2014 г. по делу № 33-11212/2014² признал законным решение Советского районного суда г. Уфы от 19 декабря 2013 года, обязывающее лицо, распорядившееся материнским капиталом, исполнить обязательство по оформлению приобретенной квартиры в равнодолевую собственность с супругом и детьми, поскольку обязательство было оформлено именно в такой форме.

Между тем действующее законодательство прямо предусматривает возможность оформления жилого помещения, приобретенного с использованием средств материнского капитала, в общую собственность родителей и их детей и, соответственно, достижения согласия лишь в течение 6 месяцев после наступления определенных правовых событий (пп. «г» п. 8, пп. «в» п. 9, пп. «в» п. 10, пп. «д» п. 11, пп. «в» п. 12, пп. «ж» п. 13 Правил). До наступления указанных обстоятельств такое помещение не признается общей собственностью.

Иными словами, приобретение жилого помещения с использованием средств материнского капитала не влечет за собой безусловного возникновения на него права собственности у лиц, не указанных в договоре в качестве

¹ Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4287.

² Определение Верховного суда Республики Башкортостан от 12.08.2014 г. по делу № 33-11212/2014

приобретателя, и обусловлено наступлением определенных обстоятельств. При ненаступлении таких обстоятельств обязанность оформления помещения в общую собственность не возникает, в связи с чем и достигнутые соглашения по выделению долей могут быть пересмотрены.

Такой вывод отчасти находит свое подтверждение в Апелляционном определении Омского областного суда по делу № 33-5610/2014¹, которым признан правомерным отказ в удовлетворении иска о признании права общей долевой собственности на квартиру, так как право собственности на спорную квартиру не возникло, срок исполнения обязательства, данного ответчиком, не наступил при заключении договора купли-продажи, равно как и условия, предусмотренные пп. «ж» п. 13 Правил.

Как уже отмечалось, по закону размеры долей должны определяться по соглашению между сособственниками. Это означает, что де-факто они определяются по решению родителей, причем законодательство никак не ограничивает нижние пределы, то есть доля «менее любимого» ребенка (детей), конечно же, по итогам достигнутого соглашения предположительно может составить «неприлично» маленький процент (например – 0,01%). Это, в свою очередь, как одно из необходимых условий в силу части 4 ст. 252 ГК РФ создаст предпосылки в будущем инициировать принудительный выкуп подобной незначительной доли.

Становится очевидным, что достижение чуть ли не самой важной цели законодателя при распоряжении материнским капиталом на улучшение жилищных условий – обеспечение прав детей на жилье в последующем – отдано исключительно на откуп родителям, среди которых время от времени встречаются не совсем добросовестные личности.

Во избежание связанных с этим угроз интересам детей представляется целесообразным законодательно определить минимально возможную долю в праве общей собственности на жилое помещение, выделяемую детям,

¹ Апелляционное определение Омского областного суда от 03.09.2014 г. по делу № 33-5610/2014.

пропорциональную сумме использованного материнского капитала по отношению к общей стоимости приобретенного помещения. Арифметически это будет выглядеть следующим образом.

К примеру, если стоимость квартиры, приобретаемой семьей (состоящей из родителей и 2 детей) с использованием материнского капитала в размере 453 026 рублей, составила 4 530 260 рублей, то государство может обязать таких родителей передать в собственность каждого ребенка по $1/20$ доли в общей долевой собственности на квартиру, что, как представляется, обеспечит баланс частных и публичных интересов, а также будет в полной мере соответствовать принципу справедливости.

Раз уж речь зашла о справедливости и достижении максимального эффекта от дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, пожалуй, следовало бы, помимо ежегодной индексации размера материнского капитала, при направлении на улучшение жилищных условий предусмотреть на законодательном уровне для отдельных регионов использование поправочного коэффициента с учетом места (региона) проживания семьи и распоряжения капиталом. Ни для кого не секрет, что 450 000 рублей, выделяемых в Москве и в республиках Калмыкия либо Ингушетии, – не одно и то же. Иначе в регионах с высокой стоимостью жилья использовать средства материнского капитала на улучшение жилищных условий будет крайне затруднительно, а при применении предложенного механизма распределения долей в праве собственности московским детям будет доставаться меньше доли в праве собственности приобретаемого жилья и, меньше прав, чем детям Калмыкии и Ингушетии.

Тем более что применение подобных поправочных коэффициентов многократно апробировалось на иных формах субсидирования государством улучшения жилищных условий отдельных категорий граждан и успешно себя зарекомендовало.

Анализ правоприменительной практики по теме ВКР

Обобщив судебную практику по исследуемой теме, мы пришли к однозначному выводу, что подведомственность гражданских дел о защите прав на материнский (семейный) капитал к настоящему времени сложилась, в основном, в двух направлениях:

1) оспаривание нормативных правовых актов, затрагивающих права лиц, претендующих на получение материнского (семейного) капитала в порядке судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений¹;

2) исковое производство по следующим видам требований: о признании права на материнский капитал²; о признании незаконным отказа в приеме документов на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, признании права на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал, возложении обязанности по его выдаче³; о признании утратившим право на дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, признании

¹ Определение Верховного Суда РФ от 27.09.2011 г. № КАС11-497 // URL: <http://rulaws.ru/acts/Opredelenie-Verhovnogo-Suda-RF-ot-27.09.2011-N-KAS11-497/>; Определение Верховного Суда РФ от 16.09.2014 г. № АПЛ14-380 // URL: <http://rulaws.ru/acts/Opredelenie-Verhovnogo-Suda-RF-ot-16.09.2014-N-APL14-380/> (дата обращения 30.01.2017).

² Определение Воронежского областного суда от 18.02.2010 г. по делу № 33-866/10 // URL: <http://zakon-region.ru/voronezhskaya-oblast/5041/> (дата обращения 30.01.2017); решение Нижнеудинского городского суда Иркутской области от 22.04.2010 г. по делу № 2-195-10 // URL: <http://www.gcourts.ru/case/87635> (дата обращения 30.01.2017); кассационное определение Краснодарского краевого суда от 09.09.2010 г. // URL: http://www.sudpraktika.com/sudtext4/sudobur_63500.htm (дата обращения 30.01.2017); Определение Тальменского районного суда Алтайского края от 21.09.2010 г. // URL: http://sudact.ru/regular/doc/e5dbs9UazhWP/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-doc_type=®ular-date_from=21.09.2010 (дата обращения 30.01.2017); решение Матвеево-Курганского районного суда Ростовской области от 04.04.2012 г. // URL: <http://судебныерешения.рф/bsr/case/1777300> (дата обращения 30.01.2017).

³ Кассационное определение Белгородского областного суда от 30.11.2010 г. // URL: <https://rospravosudie.com/court-belgorodskij-oblastnoj-sud-belgorodskaya-oblast-s/act-484292409/> (дата обращения 30.01.2017).

недействительным государственного сертификата на материнский (семейный) капитал¹.

На основании изученной судебной практики можно утверждать, что к настоящему времени сложились определенные тенденции осуществления искового производства по названной категории гражданских дел. В свою очередь, сопоставление действующих правовых норм, разъяснений и сформировавшейся правоприменительной судебной, а также нотариальной практики позволяет определить перспективы осуществления искового производства.

Предметом судебной защиты по рассматриваемым гражданским делам является социальное благо, именуемое «материнский (семейный) капитал». При этом, как правило, требование о признании права на него сопряжено с имущественными требованиями, которые, в свою очередь, регулируются не законодательством о социальном обеспечении, а гражданским, а также жилищным, земельным законодательством. Поскольку имущественными выгодами от получения материнского «семейного» капитала могут обладать не только родители, усыновители, но и члены семьи, в т.ч. и сам ребенок (например, при оформлении письменного обязательства лиц, в чью собственность оформлено жилое помещение, приобретаемое с использованием средств материнского (семейного) капитала), оба требования могут рассматриваться в одном гражданском деле по правилам искового производства, поскольку по природе своей являются частноправовыми требованиями.

Территориальная подсудность гражданских дел по указанным требованиям определяется по месту нахождения субъекта, являющегося, по мнению обратившегося в суд лица, нарушителем его права. В случаях обращения граждан, как правило, нарушителями права выступают органы государственного управления (органы Российской Федерации, органы

¹ Решение Чебоксарского районного суда Чувашской Республики от 11.03.2011 г. // URL: <http://cheboksarsky.chv.sudrf.ru/modules.php?name> (дата обращения 30.01.2017).

субъектов РФ и муниципальные органы), а также Пенсионный фонд РФ (его территориальные подразделения).

Обращающимися в суд субъектами в большинстве случаев являются сами истцы (граждане), в некоторых случаях в защиту прав других лиц исковые заявления предъявляют прокуроры¹.

В ситуациях предъявления исков Пенсионным фондом РФ о взыскании денежных сумм в Пенсионный фонд РФ представляется необходимым признать, что Пенсионный фонд РФ выступает лишь т.н. «процессуальным истцом», или «госорганом-заявителем» («заявителем иска»)², возбуждающим гражданское дело в порядке ст. 46 ГПК РФ, в то время как в судебной практике Пенсионный фонд РФ и его структурные подразделения именуются истцами. Данная особенность искового производства по делам о защите социальных прав уже была ранее предметом исследования³. Ответчиками в большинстве случаев привлекается Пенсионный фонд (его органы).

Также важно подчеркнуть, что вопросы использования материнского капитала для улучшения жилищных условий стали предметом рассмотрения и Конституционного Суда РФ от 08.07.2014 г. № 21-П, который проверил подп. «г» п. 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья, входящих в подпрограмму «Жилище».

Причиной судебного разбирательства стало снятие молодой семьи с учета по улучшению жилищных условий по программе для молодых семей.

В 2008 г. молодая семья, состоящая из трех человек, встала на учет в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий. Через год в семье

¹ Решение Солигаличского районного суда Костромской области по делу от 09.02.2010 г. // URL: http://soligalichsky.kst.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=9 (дата обращения 30.01.2017).

² Терминология «госорганы-заявители», или «заявители иска», для практического удобства в отношении субъектов, которые обращаются в суд за защитой прав других лиц, была предложена профессором *М.А.Викут* (см.: Гражданский процесс России: учебник / под ред. *М.А. Викут*. 2-е изд. М., 2014. С. 101).

³ *Ионова Ю.А.* иски о защите социальных прав в гражданском процессе // Сборник Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования» (г. Саратов, 14-15 мая 2016 г.) / Отв. ред. *О.В.Исаенкова*. Саратов, 2016. С. 40-42.

родился второй ребенок. И семья использовала средства материнского капитала на погашение жилищного кредита. Осенью 2011 г. семья Д., состоящая уже из 4 человек, была исключена из списка молодых семей – участников программы Архангельской обл. «Обеспечение жильем молодых семей». Основанием для исключения стал факт использования ими материнского капитала для улучшения жилищных условий.

По мнению Конституционного Суда РФ, социальная выплата, предоставляемая в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей», и выплата материнского капитала имеют разное предназначение в системе социальной защиты института семьи.

Средства материнского капитала предоставляются, чтобы стимулировать улучшение демографической ситуации в стране. Материнский капитал – это дополнительная мера поддержки семьи при рождении в семье второго и последующих детей. Средства материнского капитала могут быть использованы семьями в конкретных целях, в том числе для улучшения жилищных условий, причем независимо от факта признания семьи нуждающейся в жилье.

Социальная программа в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» по своей правовой природе считается мерой государственной поддержки молодых семей. В итоге эта ситуация приводит к не имеющей разумного оправдания дифференциации граждан, которые относятся к одной категории. Такое толкование ограничивает семьи, направившие материнский капитал на улучшение жилищных условий до получения выплаты в рамках подпрограммы, и ставит их в худшее положение по сравнению с теми семьями, которые реализовали право на дополнительные меры социальной поддержки в виде материнского капитала в ином порядке.

Конституционный Суд РФ подчеркнул: «Установленные правилами условия предоставления мер социальной поддержки не предполагают возможность отнесения материнского капитала к числу «иных форм государственной поддержки», которые по своей правовой природе аналогичны

социальной выплате на приобретение жилья». Таким образом, Конституционный Суд РФ установил, что оспоренное заявителем положение не противоречит Основному Закону страны. Оно по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает исключения из числа участников подпрограммы молодой семьи, которая направила средства материнского капитала на улучшение жилищных условий еще до получения социальной выплаты на приобретение жилья¹.

¹ Капиталом жилье не испортишь // Российская газета. 2014, 9 июля. № 151. 13 с.

МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА ВКР

Специальности правоохранительная деятельность

Дисциплина: жилищное право

Тема: Предоставление жилья молодым семьям

Форма занятия: лекция.

Метод обучения: объяснительный, словесный

Средства обучения: раздаточный материал

Цель: рассмотреть вопросы о предоставлении жилья молодым семьям

Задачи:

1) Рассмотреть статьи документов :ЖК РФ, Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. №307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»

2) Развивать умения и навыки работы с правовыми источниками

3) Развивать умение работать в группе

Основные понятия: право, обязанность, право на жилище, доступность жилья

План занятия (80 мин.).

1. Организационный момент (10 минут).

1.1. Цель (2 минуты).

1.2. Актуальность темы занятия (8 минут).

2. Основное содержание занятия (60 минут).

2.1. Понятие молодая семья (30 мин.).

2.2. Государственные меры поддержки молодых семей (30 мин.).

3. Подведение итогов (10 минут).

3.1. Вопросы для закрепления материала (8 минут).

3.2. Общий вывод (2 минуты).

1.Организационный момент.

1.1. Цель: рассмотреть вопросы о предоставлении жилья гражданам .Нам необходимо выяснить в каком порядке это происходит и куда нам обращаться (Запись темы в тетради)

1.2.Актуальность темы: Особенности молодой семьи обусловлены объективно недостаточным уровнем материальной обеспеченности, поскольку в большинстве своем молодые супруги еще не обладают высокой квалификацией и, в связи с этим, получают сравнительно низкую зарплату. Более половины из них живут за чертой бедности, что делает невозможным выполнение в полной мере ими репродуктивной и других социальных функций. Кроме того, молодая семья, как правило, имеет малолетних детей, которым необходимы особая пища и одежда, забота об укреплении здоровья и своя система воспитания.

Специфика становления и функционирования молодой семьи требует особого подхода к решению ее проблем при реализации адресной поддержки. Государство должно гарантировать семье достижение уровня благосостояния, необходимого для ее самостоятельного существования, самообеспечения и саморазвития. Поэтому стратегической целью реализации адресной помощи в отношении молодой семьи является создание условий для ее становления и развития в качестве полноценного субъекта российского общества.

2.Основное содержание занятия

Учащимся предлагается записать следующий материал :

2.1. понятие молодая семья

Молодая семья — это семья в первые 3 года после заключения брака (в случае рождения детей — без ограничения продолжительности брака) при условии, что ни один из супругов не достиг 30-летнего возраста (постановление Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 г. «Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации»).

Таким образом, брак должен быть первым; продолжительность совместной жизни до 3 лет; граница возраста супругов от 18 до 30 лет.

Социально-экономический кризис в стране, слабость государственной политики, которая не способствует укреплению брачно-семейных отношений, приводит к тому, что наибольший процент разводов приходится на семью, прожившую менее 3—5 лет.

Демографический кризис можно наглядно проследить на примере молодой семьи: уменьшение количества заключенных браков, увеличение числа разводов, рост количества одиноких матерей, внебрачной рождаемости, рост количества несовершеннолетних матерей.

В структуре молодых семей отмечены следующие:

полные;

благополучные;

социального риска:

несовершеннолетних матерей;

студенческие;

военнослужащих срочной службы.

2.2. Государственные меры поддержки молодых семей

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и закрепляет, что в стране обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7); каждому гарантируется право на жилище, условия для его осуществления создаются органами государственной власти и местного самоуправления (ч.ч. 1, 2 ст. 40).

Улучшение жилищных условий молодых семей – одна из важнейших задач, которая отражена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 г. До конца 2017 г. планируется дополнительно построить не менее 25 млн. кв.м жилья со всей социальной инфраструктурой, что позволит семьям со средним достатком улучшить жилищные условия .

Такая государственная программа направлена на создание условий для реализации гражданами их прав и обязанностей в сфере семейных отношений, в том числе предусматривает помощь молодым семьям в решении жилищной

проблемы, а семьям, имеющим детей, – предоставление дополнительных мер государственной поддержки.

Как следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 08.07.2014 г. № 21-П, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства имеет особую значимость, следовательно, предполагает наличие правовых механизмов, обеспечивающих институту семьи эффективную защиту, адекватную целям социальной и экономической политики, направленной в том числе на повышение рождаемости, как важной составляющей сохранения и развития многонационального народа России.

3. Подведение итогов

3.1. Вопросы

1. Что такое жилищное право
2. Неприкосновенность жилища что это
3. Какие нормативные акты регламентируют порядок предоставления социальных выплат на приобретение (строительство) жилья молодым семьям
4. Куда должна обратиться молодая семья, чтобы стать участником подпрограммы.
5. Какие документы для участия в подпрограмме должна предоставить молодая семья.

3.2. Общий вывод:

Участником подпрограммы может быть молодая семья, в том числе молодая семья, имеющая одного и более детей, где один из супругов не является гражданином России, а также неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя, являющегося гражданином России, и одного и более детей, при условии, что возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье на день принятия органом исполнительной власти субъекта Федерации решения о включении молодой семьи – участницы подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет.

Квартирный вопрос самый важный вопрос настоящего времени. Государство из-за всех сил пытается развить жилищную сферу, улучшить условия жизни и помочь молодым гражданам в вопросе о жилье. Программа «Молодой семье – доступное жилье» одна из популярных программ, которая была реализована государством в помощь молодым семьям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Утверждение правовых начал в отношениях государства и молодежи есть важный фактор для поступательного развития, современной России.

Резюмируя, назовём конкретные меры государственной поддержки в части улучшения жилищных условий существующие на сегодняшний день.

1. Обеспечение жильем молодых семей.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 утверждены Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы и входящие в ее состав подпрограммы, в том числе подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей», включающая Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования.

Участником подпрограммы может быть молодая семья, в том числе молодая семья, имеющая одного и более детей, где один из супругов не является гражданином России, а также неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя, являющегося гражданином России, и одного и более детей, при условии, что возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье на день принятия органом исполнительной власти субъекта Федерации решения о включении молодой семьи – участницы подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет.

2. Региональные программы.

В рамках Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» практически в каждом субъекте РФ разработаны региональные программы поддержки в решении жилищной проблемы граждан, в том числе молодых специалистов, учителей, врачей, молодых инженеров и ученых, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в рамках региональных целевых жилищных программ, таких как: «Обеспечение жильем работников бюджетной сферы»; «Развитие системы долгосрочного

кредитования»; «Меры социальной поддержки молодых специалистов»; «Стимулирование развития жилищного строительства»; «Свой дом» и т.п.

Порядок и условия участия в региональных программах устанавливаются органом исполнительной власти субъекта Федерации с учетом особенностей региона и наличия средств в бюджете субъекта Федерации для финансирования данных программ.

Субъект РФ вправе самостоятельно определить возрастной ценз, ограничивающий участие в региональной программе, финансируемой только за счет своих средств.

3. Предоставление земельных участков.

Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации» внесены изменения в части определения категорий граждан, которым бесплатно в собственность предоставляются земельные участки.

К таким категориям относятся граждане, имеющие трех и более детей, располагающие правом получить бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Федерации.

В соответствии со статьей 28 Земельного кодекса РФ решение вопроса и порядок предоставления земельных участков находится в ведении субъектов Федерации, и регулируется законодательными актами субъекта.

4. Ипотека.

Агентством по ипотечному жилищному кредитованию успешно реализуются продукты, повышающие доступность приобретения жилья для отдельных категорий граждан.

С июня 2011 г. АИЖК снизило процентные ставки практически по всем ипотечным продуктам. Кроме того, для отдельных категорий граждан

разрабатывается кредит, предполагающий постоянную кредитную нагрузку, то есть позволяющий снизить платежи в случае временного снижения доходов и повысить платежи в случае роста доходов.

5. Программа «Жилье для российской семьи».

Во исполнение поручений Президента РФ, озвученных в Послании к Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 г., Минстроем России разработана государственная программа «Жилье для российской семьи», в рамках которой до 2017 года планируется дополнительно построить 25 млн. кв. м жилья эконом-класса для 460 тыс. российских семей. Правительством РФ данная программа утверждена Постановлением № 404 от 5 мая 2014 г. Согласно данной программе стоимость квадратного метра доступного жилья не должна будет превышать 30 тыс. руб. для регионов с высокой ценой квадратного метра, а для регионов, где цена ниже этой отметки, не превышать 80% от средней рыночной стоимости жилья.

6. Квартирный вопрос самый важный вопрос настоящего времени. Государство из-за всех сил пытается развить жилищную сферу, улучшить условия жизни и помочь молодым гражданам в вопросе о жилье. Программа «Молодой семье – доступное жилье» одна из популярных программ, которая была реализована государством в помощь молодым семьям.

Такой проект как «Молодой семье – доступное жилье» позволил получить квартиры более 6 тыс. 784 семьям. Конечно, как и у любой программы здесь существуют плюсы и минусы. Плюсом такой программы является покупка квартиры со скидкой, минусом же служит довольно долгий период времени. Люди ждут своей очереди, не имея никаких гарантий, что получит то, что ждал все эти годы¹.

Существуют несколько условий для того чтобы молодые граждане могли получить квартиру: 1) брак должен быть официально зарегистрирован и иметь стаж не меньше года. Возрастные ограничения включают в себя, что оба

¹ Ульянова О.Ю. Эволюционно-технологическая основа региональной жилищной политики // Проблемы современной экономики. 2010. №4 24 С.

супруга не могут быть моложе 35 лет; 2) суммарный возраст обоих супругов должен составлять не более 70 лет, при этом оба супруга должны иметь прописку российского государства; 3) супруги подают заявку на очередь на получение жилья.

Также молодые супруги вправе взять построенный дом в аренду с определенной оплатой в месяц. Обычно такая сумма считается чисто символической и колеблется в пределах до 1500 рублей¹.

Это может быть неплохим вариантом, но коммунальные услуги оплачиваются в полном размере. Приблизительно на квартиру составляющую 50 -метров коммунальные услуги составят около 1000 рублей. Такой способ аренды жилья необходимо будет оформить в кооперативе и стать членом Центром арендного жилья. Центр арендного жилья ведет четкое наблюдение за отчислениями в счет накопления. Конечно, этот вариант нереальный, так как денежная валюта может быть не устойчива и в связи с этим пойдет резкий рост цен. Ко всему этому на помощь могут прийти субсидии, выдаваемые государством.

Та семья, которая стоит в очереди вправе получить из бюджета определенную долю стоимости жилья от 10 до 90%. Из этого можно выявить расчетную стоимость, которая составит 85 352 рублей. Длительное время в очереди, может увеличивать размер выплачиваемой субсидии. Из этого можно сделать вывод, что город вносит «откуп» от населения, которые освободили очередь. Вариант можно назвать неплохим, но для тех, кто имеет высокий заработок.

Полагаем, что самый идеальный вариант для участников проекта «Молодой семье – доступное жилье» это сделать покупку жилья в рассрочку. Рассрочка на 10 лет идет под 15% годовых из них 5% будут отданы для Центра арендного жилья. Пожалуй, цена является большим плюсом. Цена в половину, а то и вовсе может быть меньше рыночной, так как квартиры продаются по своей

¹ Хазиев Р.М. Региональные особенности государственной жилищной политики // Регионология. 2010. № 2. С. 21 – 23; Калякина Е.А. Реализация современной государственной жилищной политики: региональный аспект. 2012. № 3. С. 29.

стоимости. За метр квартиры приблизительная стоимость составляет то 800 до 1500 евро, учитывая где расположен дом¹.

Необходимо учитывать еще один факт, наличие или отсутствие детей. Дело в том, что чем больше в семье насчитывается детей, тем дешевле в цене квартира. Например, если первоначальный взнос составляет 20% от общей стоимости квартиры семьи с одним ребенком, соответственно с двумя детьми первоначальный взнос составит 15%. Если рождение ребенка произошло в приобретенной квартире, то с семьи могут списать определенную цену за 10 метров. За рождение второго ребенка списывают стоимость около 14 метров, а третий и последующие дети уже отнимаем около 18 метров.

Наиболее хороший вариант – это купить квартиру с помощью дешевого кредита, который наиболее известен в программе «Социальная ипотека». На период времени 30 лет процентная ставка составит около 10,5%. Главная цель этой программы улучшение жилищных условий граждан, а также финансовая поддержка россиян о вопросах жилья. Такой кредит можно применить в 4 направлениях: 1) когда существует готовое, построенное жилье; 2) когда сам производишь строительство помещения; 3) когда приобретаешь земельный участок для дальнейшего использования; 4) когда ранее ипотечный кредит используется для погашения.

Если проанализировать все остальные возможности, то можно сделать вывод: цена за квартиру будет довольно низкой; детские льготы; отсутствует выбор жилья, ведь его предоставляет само государство; ожидание в довольно долгое время; для получения жилья необходимо провести довольно сложную процедуру. Сначала собрать массу документов встать на очередь и ожидать своей очереди. Проблема обеспечения молодых семей жильем является очень важной. Ведь от нее исходит вопрос о благоприятных условиях жизни населения, содействие в формировании среднего класса и уменьшение бедности. Государство очень тщательно следит за вопросами обеспечения

¹ Трушин Е.В. Жилищные проблемы граждан и их законодательное разрешение в новом Жилищном Кодексе Российской Федерации / Е.В. Трушин, Г.П. Макаров. М.: Научный центр профсоюзов, 2006. С. 57.

молодых семей и создает различные программы и проекты для наибольшего удовлетворения потребностей населения. Эти программы имеют не только региональный характер, но и федеральный. Каким же образом разработать нормативно-правовой акт, учитывающий современные условия жизни, а также всецело отражающий интересы, права и обязанности молодой семьи?

Во-первых, обязательно соответствие реалиям современной жизни российского общества, следовательно, необходимо не только восстановление, но и создание новых институтов социализации и воспитания молодого поколения, которые бы отвечали изменившейся социальной действительности. В этой связи следует четко понимать, что понятия «молодежная политика» и «семейная политика» тесно связаны между собой и напрямую зависят друг от друга¹, что стоит учитывать государственным органам в процессе разработки и принятия решений в данных областях.

Во-вторых, говоря о целях молодежной семейной политики, особое внимание следует уделять формированию у молодого поколения системы ценностей семейного образа жизни, так как именно формирование мировоззрения может послужить мотивацией для молодежи к созданию своей собственной семьи, становящейся еще одной достойной ячейкой общества.

В качестве одной из задач молодежной семейной политики выделяется формирование модели семьи, желательной для государства, а также и для всего общества в целом. В данном случае речь идет о создании и сохранении благополучной семьи, чему может поспособствовать: регистрация брака, равные и партнерские отношения между супругами, наличие детей в семье, поддержание хороших отношений между родителями и детьми, а также активное участие членов семьи в разделении труда.

Прежде всего, для осуществления эффективной молодежной семейной политики государство должно провести следующий комплекс мер: разработать систему воспитательных и образовательных мероприятий, направленных на

¹ Филимонова Н.М., Моргунова Н.В., Ползунова Н.Н., Ерлыгина Е.Г., Зайцева И.А. Развитие молодежной политики в регионах России: монография. – М.: Русайнс, 2016. С. 59.

подготовку молодежи к семейному образу жизни; ввести в программу среднего и высшего образования дополнительные курсы по данной проблематике; подготовить различные тематические программы в СМИ, направленные на формирование у молодежи правильной системы ценностных ориентаций в отношении семьи. Помимо этого, нужно учесть, что для достижения целей и задач молодежной семейной политики необходимо обеспечение соответствующими ресурсами: организационно-управленческими, научными, правовыми, финансово-экономическими и технологическими.

В перспективе крайне желательно становление молодежной семейной политики как многосубъектной, то есть в ее разработке и осуществлении должны участвовать все социальные институты (по делам молодежи, семьи, в т.ч. образования, труда, культуры, здравоохранения, спорта и т.д.).

В связи с тем, что на данный момент законодательная база семейной политики разработана недостаточно, а правовое обеспечение молодежной семейной политики вообще отсутствует, представляется необходимым как можно скорее принять соответствующие нормативные акты на федеральном, а также на региональном уровнях. В основу молодежной семейной политики должны лечь принципы системности, непрерывности, адресности, субсидиарности. Воздействие на молодежь должно быть системным, что подразумевает взаимодействие различных социальных институтов и общественных организаций, работающих с молодым населением.

Обобщая вышесказанное можно сделать следующие выводы: государственная молодежная семейная политика является важным направлением современной социальной политики и представляет собой комплекс целенаправленных мер, реализуемых федеральными, региональными, муниципальными органами управления в отношении института молодой семьи. Государственная политика не должна сводиться лишь к материальной помощи молодой семье в виде пособий, компенсаций и льгот, а представлять собой комплекс мер политического, правового, медико-социального, информационно-просветительского и организационно-управленческого характера.

Также при анализе законодательства нами выявлены и недостатки.

1. Нередко по вопросам социальной (жилищной) политики в отношении молодых семей в законодательстве субъектов РФ содержатся лишь отсылки к федеральному законодательству. Считаем, что субъектам РФ следует отказаться от дублирования норм федеральных законов, необходимо закреплять в региональном законодательстве дополнительные к федеральным социальные гарантии и льготы.

2. Существует проблема финансирования переданных полномочий, связанная с недостаточностью предусмотренных бюджетом средств субвенции в связи с ростом количества получателей выплат. Выходом, считаем, внесение поправок по итогам исполнения бюджета с целью перераспределения средств по субвенции.

3. Отсутствует индексация размеров социальных гарантий и льгот молодым семьям.

4. Низкий размер единовременного пособия лицам (одному из членов молодой семьи), окончившим учреждения высшего и среднего образования (по очной форме обучения) и поступающим на работу по полученной специальности в образовательные учреждения.

В качестве решения проблемы, видится, увеличение размера единовременного пособия указанным лицам, по аналогии с выплатами молодым специалистам, поступившим на работу в сельскохозяйственную организацию по специальности. При этом необходимо нормативно установить обязанность молодого, например, педагогического работника, получившего единовременное пособие, проработать в образовательном учреждении определенный срок (также и другие категории по аналогии).

5. Отсутствует механизм закрепления молодых специалистов (членов молодых семей), получивших единовременную выплату.

6. Проблема правомерности назначения единовременной выплаты и установления ежемесячной надбавки молодым специалистам (членам молодых семей), поступающим на работу в государственные учреждения.

В качестве решения проблемы предлагается внести изменения в нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления социальных гарантий и льгот молодым семьям.

7. Отсутствует порядок начисления ежемесячных надбавок. Начисление надбавок и пособий осуществляется двумя вариантами – по срокам одновременно со сроками начисления работникам заработной платы, либо в иные сроки при наличии финансовых средств или лимитов.

В качестве решения проблемы и с целью однозначного правоприменения считаем целесообразным внести изменения в нормативные правовые акты, устанавливающие порядок начисления надбавок за фактически отработанное время.

8. В соответствии с законами субъектов Федерации органы местного самоуправления муниципальных районов вправе предусмотреть дополнительные гарантии и льготы разного рода работникам муниципальных учреждений за счет средств местного бюджета и учреждения (организации). В основном, к данной категории относятся представители молодых семей - педагогические работники учреждений дошкольного и дополнительного образования.

В качестве решения проблемы и с целью обеспечения социальной справедливости на соответствующих территориях субъектов РФ муниципальным образованиям целесообразно принять нормативные акты, устанавливающие социальные гарантии такого рода работникам из числа молодых семей, финансируемых из местного бюджета.

9. Для решения проблем, возникающих в ходе реализации регионального законодательства, регулирующего вопросы государственной поддержки молодых семей также, считаем целесообразным предложить следующее.

Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов РФ:

9.1. По итогам исполнения бюджета за соответствующее полугодие и ожидаемого исполнения за год внести изменения в законодательство с целью

перераспределения и/или увеличения средств по субвенции на предоставление социальных гарантий и льгот молодым семьям.

9.2. Разработать и внести на рассмотрение органов законодательной власти изменения и дополнения в законодательные акты, касающиеся наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по предоставлению социальных гарантий и льгот молодым семьям, предусматривающие: 1) финансовое обеспечение администрирования переданных государственных полномочий; 2) увеличение размера единовременного пособия лицам (из числа молодых семей), окончившим учреждения высшего и среднего профессионального образования (по очной форме обучения) и поступающим на работу по полученной специальности в образовательные учреждения с установлением обязанности молодого педагогического работника, получившего единовременное пособие, проработать в образовательном учреждении определенный срок; 3) увеличение размера ежемесячной надбавки лицам (из числа молодых семей), окончившим с отличием учреждения среднего или высшего профессионального образования (по очной форме обучения) и поступившим на работу по полученной специальности в образовательные учреждения.

9.3. Ускорить разработку и принятие долгосрочной целевой программы «Улучшение жилищных условий молодых семей на 2017-2030 годы».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты и документы

Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237; Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 19;

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4287.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4306.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 77.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 (в ред. от 01.07.2014 г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской

Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009; 2014. № 27. Ст. 3754.

Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 (в ред. от 15.12.2010 г.) «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002-2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 39. Ст. 3770; 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7083.

Постановление Правительства РФ от 13.05.2006 г. № 285 (в ред. от 27.01.2009 г.) «Об утверждении Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 - 2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 21. Ст. 2262; 2009. № 6. Ст. 737.

Постановление Правительства РФ от 12.12.2007 г. № 862 (в ред. от 09.09.2015 г.) «О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 51. Ст. 6374; 2015. № 38. Ст. 5280.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 (в ред. от 18.10.2014 г.) «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2011-2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. Ст. 739; 2014. № 43. Ст. 5911.

Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1984. № 14. Ст. 1128.

Закон Республики Башкортостан от 05.01.2004 г. № 59-з (в ред. от 08.07.2016 г.) «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания-Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 4. Ст. 164; 2016. № 22. Ст. 1025.

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.12.2011 г. № 121-РЗ (в ред. от 24.04.2014 г.) «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального

жилищного строительства на территории Кабардино-Балкарской Республики и о внесении изменений в статьи 14 и 17 Земельного кодекса Кабардино-Балкарской Республики» // Официальная Кабардино-Балкария. 2011, 23 декабря. № 51; 2014, 30 апреля. № 7.

Закон Республики Коми от 28.06.2005 г. № 59-РЗ (в ред. от 27.10.2016 г.) «О регулировании некоторых вопросов в области земельных отношений» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2006. № 2. Ст. 4210; 2016. № 18. Ст. 250.

Закон Удмуртской Республики от 16 декабря 2002 г. № 68-РЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных на территории Удмуртской Республики // Известия Удмуртской Республики. 2011, 29 ноября.

Закон Амурской области от 10.02.2015 г. № 489-ОЗ (в ред. от 11.11.2016 г.) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» // Амурская правда. – 2015, 14 февраля. № 25; 2016, 15 ноября. № 152.

Закон Волгоградской области от 14.07.2015 г. № 123-ОД (в ред. от 06.07.2016 г.) «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан бесплатно» // Волгоградская правда. 2015, 18 июля. № 123; 2016, 12 июля. № 127.

Областной закон Новгородской области от 27.04.2015 г. № 763-ОЗ «О предоставлении земельных участков на территории Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2015, 30 апреля. № 18.

Закон Пензенской области от 7 апреля 2003 г. № 461-ЗПО «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2003. № 5.

1. Закон Томской области от 09.07.2015 г. № 100-ОЗ (в ред. от 06.09.2016 г.) «О земельных отношениях в Томской области» // Собрание

законодательства Томской области. 2015. № 7/2. Ст. 127; .2016. № 10/1. Ст. 156.

Закон Ярославской Области от 27.04.2007 г. № 22-з (в ред. от 10.10.2016 г.) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Губернские вести. 2007, 3 мая. № 29.

Указ Президента ЧР от 03.10.2011 г. № 87 (в ред. от 24.03.2014 г.) «О дополнительных мерах по государственной поддержке молодых семей в улучшении жилищных условий» // Вести Чувашии. 2011, 8 октября. № 40; 2014, 29 марта. № 12.

Постановление Правительства Ленинградской области от 10.06.2014 г. № 241 (в ред. от 10.03.2016 г.) «Об утверждении Положения о порядке и условиях реализации мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Ленинградской области на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» государственной программы Ленинградской области «Развитие сельского хозяйства Ленинградской области» // Вести. 2014, 18 июля. № 78; 2016, 14 марта. № 56.

Постановление правительства Орловской области от 29.12.2012 г. № 520 «Об утверждении государственной программы Орловской области «Молодежь Орловщины на 2013-2020 годы» // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр» // URL: <http://orel-region.ru>.

Постановление Правительства Орловской области от 26.12.2014 г. № 426 (в ред. от 30.08.2016 г.) «Об утверждении государственной программы Орловской области «Стимулирование социального жилищного строительства в Орловской области» // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской

области – публичный информационный центр» // URL: <http://orel-region.ru>.

Постановление правительства Новосибирской области от 22 ноября 2011 г. № 495-п «Об утверждении Порядка бесплатного предоставления в собственность граждан, имеющих трех и более детей, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена» // Советская Сибирь. 2011, 29 ноября.

Программа «Молодая семья в городе Курск и Курской области» // [Электронный ресурс] URL: <http://molodaja-semja.ru/programma-molodaya-semya-v-gorode-kursk-i-kurskoy-oblasti>

Постановление администрации Шушенского района Красноярского края от 21.10.2011 г. № 1116 (в ред. от 24.04.2013 г.) «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей» на 2012-2016 годы» // Ведомости. 2011, 24 октября. № 27.

Постановление Администрации города Мурманска от 16.11.2015 г. № 3156 «О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования город Мурманск на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, долгосрочном прогнозе социально-экономического развития муниципального образования город Мурманск до 2025 года» // Вечерний Мурманск. Спецвыпуск. 2015, 24 ноября. № 106.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 января 1981 г. «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» // СП СССР. 1981. № 13. Ст. 75.

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // URL: <http://www.gks.ru>

Судебная практика

Постановление Конституционного Суда РФ от 08.07.2014 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности подпункта «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050) в связи с жалобой гражданки *Е.А. Дурягиной*» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 29. Ст. 4201.

Определение Верховного Суда РФ от 14.10.2014 г. № 47-КГ14-8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

Определение Верховного Суда РФ от 16.09.2014 г. № АПЛ14-380 // URL: <http://rulaws.ru/acts/Opredelenie-Verhovnogo-Suda-RF-ot-16.09.2014-N-APL14-380/> (дата обращения 30.01.2017)

Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2012 г. № 89-АПГ12-4 // URL: http://uristu.com/library/sud/verhsud_big_53553/ (дата обращения 30.01.2017)

Определение Верховного Суда РФ от 27.09.2011 г. № КАС11-497 // URL: <http://rulaws.ru/acts/Opredelenie-Verhovnogo-Suda-RF-ot-27.09.2011-N-KAS11-497/>

Определение Верховного суда Республики Башкортостан от 12.08.2014 г. по делу № 33-11212/2014 // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=990312#0>
Кассационное определение Краснодарского краевого суда от 09.09.2010 г. // URL: http://www.sudpraktika.com/sudtext4/sudobur_63500.htm

Кассационное определение Белгородского областного суда от 30.11.2010 г. // URL: <https://rospravosudie.com/court-belgorodskij-oblastnoj-sud-belgorodskaya-oblast-s/act-484292409/>

Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда № 33-398/2014 // URL: <http://oblsud.orl.sudrf.ru/>

Апелляционное определение Омского областного суда от 03.09.2014 г. по делу № 33-5610/2014 // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=535515#0>

Определение Воронежского областного суда от 18.02.2010 г. по делу № 33-866/10 // URL: <http://zakon-region.ru/voronezhskaya-oblast/5041/>

Решение Нижнеудинского городского суда Иркутской области от 22.04.2010 г. по делу № 2-195-10 // URL: <http://www.gcourts.ru/case/87635>

Определение Тальменского районного суда Алтайского края от 21.09.2010 г. // URL: http://sudact.ru/regular/doc/e5db9UazhWP/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-doc_type=®ular-date_from=21.09.2010

Решение Матвеево-Курганского районного суда Ростовской области от 04.04.2012 г. // URL: <http://судебныерешения.рф/bsr/case/1777300>

Решение Чебоксарского районного суда Чувашской Республики от 11.03.2011 г. // URL: <http://cheboksarsky.chv.sudrf.ru/modules.php?name>

Решение Солигаличского районного суда Костромской области по делу от 09.02.2010 г. // URL: http://soligalichsky.kst.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&rid=9

Решение Советского районного суда г. Орла от 22.06.2014 г. по делу № 2-2413/2014 // URL: <https://rospravosudie.com/court-orlovskij-oblastnoj-sud-orlovskaya-oblast-s/act-50575323>

Решение Советского районного суда г. Орла от 25.06.2014 г. по делу № 2-2006/2014 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/QsPPmLAZsnLu>

Апелляционное определение Орловского областного суда от 24.10.2014 г. по делу № 33-2182 // URL: <https://rospravosudie.com/court-orlovskij-oblastnoj-sud-orlovskaya-oblast-s/act-505753231>

Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал: утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016 г. // URL: http://sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-sviazannym-s_7

Литература

Алешкова И.А. Применение Конституции РФ судами общей юрисдикции: тенденции, практика и перспективы развития // Государство и право. 2014. № 9. С. 32 – 33.

Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 5 – 17.

Антокольская М.В. Семейное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. 432 с.

Белогорская Е.М. Государственная помощь семье в СССР: Лекция. М.: ВЮЗИ, 1983. 25 с.

Гражданский процесс России: учебник / под ред. *М.А. Викут*. 2-е изд. М., 2014. С. 101.

Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 3 / под ред. *А.П. Сергеева*. М.: ТК Велби, 2010. 800 с.

Демографический ежегодник России. 2015: Стат. сб. М.: Росстат, 2015. 263 с.

Жилищное право: учебник / Под ред. *Г.Ф. Ручкиной*. М.: Юстиция, 2017. 370 с.

Ильина О.Ю. Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. М.: Городец, 2007. 192 с.

Ионова Ю.А. иски о защите социальных прав в гражданском процессе // Сборник Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Конституционные основы гражданского судопроизводства: современное состояние и пути совершенствования» (г. Саратов, 14-15 мая 2016 г.) / Отв. ред. *О.В. Исаенкова*. Саратов, 2016. С. 40-42.

Калякина Е.А. Реализация современной государственной жилищной политики: региональный аспект. 2012. № 3. С. 29 – 31.

Капиталом жилье не испортишь // Российская газета. 2014, 9 июля. № 151.

- Коротченкова И.И.* Правовое обеспечение жилищных прав молодой семьи // Судья. 2015. № 3. С. 32 – 35.
- Кравченко А.И.* Социология: Учебник. М.: Проспект, 2014. 536 с.
- Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2014. 512 с.
- Миролюбова О.Г.* Право семьи на жилище: учебное пособие. М.: Проспект, 2016. 143 с.
- Миролюбова О.Г.* Право семьи на жилище: учебное пособие. М.: Проспект, 2016. 143 с.
- Седугин П.И.* Право на жилище в СССР. М.: Юридическая литература, 1983. 223 с.
- Социология / Под ред. *В.Н. Лавриненко*. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. 407 с.
- Титов А.А.* Жилищное право Российской Федерации. М.: Юрайт, 2015. 476 с.
- Толстой Ю.К.* Жилищное право. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. 192 с.
- Трушин Е.В.* Жилищные проблемы граждан и их законодательное разрешение в новом Жилищном Кодексе Российской Федерации / *Е.В.Трушин, Г.П. Макаров*. М.: Научный центр профсоюзов, 2006. С. 57.
- Ульянова О.Ю.* Эволюционно-технологическая основа региональной жилищной политики // Проблемы современной экономики. 2010. №4 С.24.
- Развитие молодежной политики в регионах России: монография / *Н.М. Филимонова* и др. М.: Русайнс, 2016. 120 с.
- Филимонова Н.М., Моргунова Н.В., Ползунова Н.Н., Ерлыгина Е.Г., Зайцева И.А.* Развитие молодежной политики в регионах России: монография. М.: Русайнс, 2016. 120 с.
- Фиошин А.В.* Материнский (семейный) капитал: некоторые особенности судебной практики // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 2.

Хазиев Р.М. Региональные особенности государственной жилищной политики // Регионология. 2010. № 2. С. 21 – 23.

Чернышев А.И. Проблемы государственного регулирования рынка недвижимости в России // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 7-10.

Чефранова Е.А. Механизм правового регулирования имущественных отношений супругов в Российской Федерации: Автореф... докт. дис. М., 2007. 34 с.

Яковлев А.М. Социальная структура общества и право. М.: Норма, 2009. 368 с.